

# EL DISEÑO DE UN MODELO COHERENTE DE GESTION Y FINANCIACION DE LA RED VIARIA DE GRAN CAPACIDAD: UN PROBLEMA NO RESUELTO EN EL PDI

Carmen Vigil Medina  
Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos

*La red viaria de gran capacidad se compone actualmente de varias clases de vías que, con una funcionalidad similar, son gestionadas y explotadas en diferente régimen, sin que puedan aducirse razones de peso para esta diferenciación. La heterogeneidad de la citada red, resultado de los vaivenes históricos en la orientación de la política de infraestructuras viarias, no es abordada como un problema a resolver en el Plan Director de Infraestructuras, dentro del cual la existencia de diferentes tipos de vías se plantea simplemente como un dato de partida. Tal situación de partida, sin embargo, condiciona fuertemente las posibles estrategias a adoptar en relación al modelo de financiación de la red de gran capacidad, al no resultar viable, en la actualidad, la implantación de un sistema de peaje tradicional en la red de autopistas, dado el carácter abierto de la misma y la inexistencia de itinerario alternativo convencional en la mayor parte de las vías. Por otro lado, dado que los ejes de mayor tráfico cuentan ya con una autopista de peaje o con una autopista gratuita, tampoco es posible la realización de nuevas vías de peaje en régimen de concesión, ya que no quedan muchos itinerarios que reúnan condiciones para ser financiados y explotados por la iniciativa privada. Ante esta situación, el PDI deja abiertas las estrategias de financiación de las infraestructuras viarias, sin adoptar una solución definitiva con respecto a las mismas. Lo cual viene a reflejar las dificultades que plantea la aplicación en España de cualquiera de las alternativas existentes para obtener recursos financieros de la carretera, alternativas cuyo análisis constituye el objeto del presente artículo.*

*The high capacity road network is made of several types of roads which, having a similar function, are managed and operated in a different regime, not being able to give weighty reasons for such a difference. This heterogenous network, result of historical changes in the road infrastructure policy, is not treated as a problem to be resolved in the Infrastructure Master Plan, which simply presents the different types of roads as a starting-point. However, this situation firmly determines the strategies to be adopted in relation with the financing model of the high capacity road network, as it is not possible, at present, to establish a traditional toll system in the road network, due to the open type of network and to the non-existence of a conventional alternative route in most of the roads. On the other hand, as the axes of high traffic already have a toll motorway or a free motorway, it is neither possible to construct new toll roads in a B.O.T system, as there are no routes meeting the conditions to be financed and operated by the private sector. Faced with this situation, the PDI leaves the financing strategies of the road infrastructures opened, without giving a final solution to these. Therefore, the application in Spain of any of the existing alternatives to obtain financial resources from the road, poses many difficulties. These alternatives are the object of the present article.*

## 1. Introducción

La red viaria estatal de gran capacidad se compone actualmente de varias clases de vías que, con una funcionalidad similar, son gestionadas y explotadas en diferente régimen. Así, de los casi 6.000 kilómetros que integran en la actuali-

dad la citada red, aproximadamente 1.600 kilómetros son autopistas de peaje explotadas por concesionarios privados, unos 300 kilómetros son autopistas de peaje explotadas por el sector público, y el resto, unos 4.000 kilómetros, son autopistas y autopistas libres gestionadas directamente por el Estado.

Esta falta de homogeneidad en el régimen de gestión de la red estatal de gran capacidad, resul-

Recibido en ROP: mayo 1994

**Si se mantiene el carácter gratuito tanto de las autovías existentes como de las nuevas que se construyan en el marco del PDI, parece lógico que las actuales autopistas de peaje pasen asimismo al régimen de uso gratuito a medida que vayan revirtiendo al Estado, una vez que hayan sido totalmente amortizadas**

tado de los vaivenes históricos en la orientación de la política de infraestructuras viarias, no es abordada en el PDI de forma explícita, ni muchos menos tratada como un problema a resolver. El Plan se limita, en efecto, a asumir implícitamente la heterogeneidad de la red como un dato de partida y, si bien se señalan los problemas funcionales existentes en algunos corredores de gran tráfico, con autopistas de peaje infrautilizadas y carreteras libres congestionadas, en ningún momento se plantea la posibilidad de modificar a medio plazo el modelo de red preexistente.

Las características de la red preexistente condicionan, sin embargo, las actuaciones propuestas de cara al futuro. Puesto que los principales ejes de tráfico del país se encuentran servidos ya por una autopista de peaje o por una autovía libre, las nuevas vías de gran capacidad previstas en el PDI, basadas más en criterios de equidad que en criterios de eficacia, se sitúan en itinerarios cuyos niveles de tráfico hacen inviable su autofinanciación mediante peaje. Ello explica que, de los casi 5.300 kilómetros de nuevas vías de gran capacidad contemplados en el Plan hasta el año 2007, únicamente se propongan como autopistas de peaje en régimen de concesión 470 kilómetros (en gran parte de los cuales serán necesarios, además, fuertes apoyos públicos para hacer viable la concesión), asumiéndose que el resto deberán ser, en principio, autovías financiadas y gestionadas directamente por el Estado.

En esta ocasión, pues, la opción de las autovías libres no ha sido una elección política deliberada, como la adoptada en su día en el I Plan de Carreteras, sino una decisión forzada tanto por las características de los itinerarios sobre los que discurrirán las nuevas vías, como por la necesidad de no crear agravios comparativos entre los usuarios de estas últimas y los de las autovías del I Plan.

Ahora bien, si se mantiene el carácter gratuito tanto de las autovías existentes como de las nuevas que se construyan en el marco del PDI, parece lógico que las actuales autopistas de peaje pasen asimismo al régimen de uso gratuito a medida que vayan revirtiendo al Estado, una vez que hayan sido totalmente amortizadas. Esta alternativa supondría, en definitiva, optar con carácter general por el uso gratuito de la red de gran capacidad, aunque dentro de la misma se incorporen, con carácter residual y temporal, un conjunto de

itinerarios de peaje. Lo cual lleva a plantearse, desde la óptica de una eficaz asignación de los recursos, si este país está en condiciones de asumir, con cargo a los recursos presupuestarios exclusivamente, una red viaria de gran capacidad que en el año 2007 tendrá más de 11.000 kilómetros de longitud, cuando otros países de nuestro entorno, de un mayor potencial económico y demográfico, se inclinan por repercutir sobre los usuarios una parte significativa del coste de este tipo de infraestructuras.

Aunque este problema no se aborda de forma explícita en el PDI, sí aparece reflejado indirectamente en el capítulo correspondiente a su financiación, dentro del cual se hace hincapié en la insuficiencia de los recursos presupuestarios ordinarios para afrontar todas las actuaciones previstas, así como en la necesidad de establecer mecanismos de financiación extrapresupuestarios que permitan complementar aquéllos, mecanismos que pasan necesariamente por una mayor contribución de los usuarios y beneficiarios de las infraestructuras. En el caso de las infraestructuras viarias, sin embargo, el Plan no establece ninguna fórmula concreta para obtener recursos complementarios de los usuarios, limitándose a señalar que "se valorará la conveniencia de implantar un sistema general de explotación con peaje blando de la red viaria de gran capacidad o, alternatively, un sistema general de tarificación por el uso de la infraestructura viaria". Esta formulación, deliberadamente vaga, responde a la voluntad política de dejar el tema abierto, supeditando la adopción de cualquier posible fórmula de obtención de ingresos a la realización de un amplio debate público sobre la cuestión. Lo cual, a su vez, viene a poner de manifiesto que la implantación de cualquiera de estas fórmulas plantea en la actualidad problemas importantes, problemas que, como se tratará de mostrar en este artículo, derivan en última instancia del carácter heterogéneo de la red de partida.

## **2. Fórmulas de gestión y financiación del servicio público de carreteras en el marco legal vigente**

Con independencia de los diferentes mecanismos existentes para obtener recursos financieros de los usuarios de la carretera, conviene hacer una breve referencia a las fórmulas de gestión y financiación contempladas en nuestro marco legal,

dada la incidencia que este marco puede tener en la instrumentación jurídica de los citados mecanismos.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, las carreteras se configuran como bienes de dominio público. La regulación básica del servicio público de carreteras está contenida en la Ley de Carreteras (Ley 25/1988, de 29 de julio), norma de ámbito estatal y con vigencia, por tanto, en todo el territorio nacional.

La Ley de Carreteras, en su artículo 13, vincula la forma de financiación de las actuaciones en la Red de Carreteras del Estado al régimen de gestión directa o indirecta en que las carreteras se exploten.

En los casos de gestión directa por el Estado, las actuaciones se financiarán mediante las consignaciones incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, los recursos que provengan de otras Administraciones Públicas, de Organismos nacionales e internacionales y excepcionalmente de particulares, así como mediante contribuciones especiales (artículos 13.1, 13.2 y 14 de la Ley de Carreteras).

Por su parte, las carreteras del Estado que vayan a explotarse en régimen de gestión indirecta se financiarán mediante los recursos propios de las sociedades concesionarias, los ajenos que éstas movilicen y las subvenciones que pudieran otorgarse (artículo 13.3 de la misma Ley de Carreteras).

En su artículo 16.1, la Ley de Carreteras establece como regla general para las carreteras del Estado el régimen de gestión directa, siendo la utilización gratuita para el usuario. No obstante, el mismo artículo señala que, excepcionalmente, la utilización de las carreteras puede dar lugar al pago de un peaje, cuyas tarifas aprobará el Gobierno.

En los supuestos de gestión indirecta, existe siempre una contraprestación económica, como consecuencia de la propia naturaleza jurídica de las modalidades de dicha gestión. Las autopistas estatales en régimen de concesión administrativa se rigen por lo dispuesto en su legislación específica, constituida por la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, cuyo artí-

culo (2) remite con carácter supletorio a la Ley de Contratos del Estado. Para las demás modalidades de gestión indirecta es aplicable directamente la Ley de Contratos del Estado, correspondiendo al Consejo de Ministros acordar, por Real Decreto, los términos de la gestión y la constitución de la Sociedad.

La Ley 8/1972 fue creada para favorecer la financiación y construcción de autopistas por la iniciativa privada, a través de sociedades concesionarias que recuperan el capital invertido mediante el cobro de un peaje. El peaje constituye un precio privado, si bien las tarifas deben ser aprobadas por la Administración concedente. La concesión se otorga por Decreto acordado en el Consejo de Ministros, previo concurso (sólo es posible la contratación directa en los supuestos previstos con carácter general en la Ley de Contratos del Estado). El Estado puede otorgar subvenciones a fondo perdido, en metálico o en aportaciones no dinerarias, en los casos en que sea aconsejable la promoción de una autopista antes de alcanzar ésta el umbral mínimo de rentabilidad.

En resumen, el marco vigente en materia de gestión y financiación de carreteras puede caracterizarse del siguiente modo:

- 1) La regla general es que las carreteras estatales sean gestionadas directamente por el Estado y de forma gratuita para el usuario, lo que implica que tanto su construcción como su conservación se financien con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- 2) La Ley de Carreteras contempla la posibilidad del pago de un peaje en las carreteras gestionadas directamente por el Estado, si bien otorga a este pago un carácter excepcional.
- 3) La Ley 8/1972, por la que se rigen las autopistas estatales en régimen de concesión, constituye un marco concesional creado para favorecer la construcción y explotación de autopistas por la iniciativa privada, lo que implica que no es un marco adecuado para promover la gestión pública de las autopistas de peaje (adjudicación por concurso, rigidez del marco tarifario, imposibilidad de trasvase de recursos entre concesiones, etc.).

**La crisis económica de finales de los 70 hizo perder a la iniciativa privada todo su interés en la realización de nuevos tramos de autopistas y, a comienzos de la década de los 80, dada la situación del sector, el gobierno se vió obligado a establecer medidas para sanearlo, dando por finalizada su política de impulso a las autopistas de peaje**

**3. Fórmulas existentes para la obtención de recursos financieros de la carretera y dificultades para su implantación actual en la red viaria española**

Con independencia de la discusión teórica sobre quién debe asumir el coste de las infraestructuras viarias, si los usuarios o los contribuyentes, interesa analizar desde un punto de vista práctico, las diferentes fórmulas existentes para obtener recursos de los usuarios de la carretera, con objeto de determinar si la implantación de tales fórmulas es o no viable hoy en nuestro país, así como las ventajas e inconvenientes que presenta cada una de ellas.

Dos son las vías fundamentales para obtener recursos de la carretera, o lo que es lo mismo, para repercutir costes sobre sus usuarios:

- La explotación con peaje de una parte determinada de la red viaria
- La utilización de determinadas figuras de fiscalidad específica, que gravan actividades directamente relacionadas con el uso de las infraestructuras viarias.

**■ 3.1. Peajes**

El peaje, una de las fórmulas clásicas de financiación por los usuarios, cuenta con una tradición importante en los países del sur de Europa. En España, la red de peaje es el resultado de la política emprendida a finales de los años 60, cuya finalidad era impulsar la construcción de una red de autopistas por la iniciativa privada, conjugando así las necesidades de una economía que crecía a fuerte ritmo con el objetivo de contención del gasto público que requería la política presupuestaria.

Aunque el objetivo inicial del Plan Nacional de Autopistas de 1972 era alcanzar una fuerte expansión de la red, para lo cual se estableció un sistema concesional muy favorable al concesionario y con fuertes apoyos públicos, la expansión prevista no pudo llevarse a cabo. La crisis económica de finales de los 70 hizo perder a la iniciativa privada todo su interés en la realización de nuevos tramos y, a comienzos de la década de los 80, dada la situación del sector, el gobierno se vió obligado a establecer medidas para sanearlo,

dando por finalizada su política de impulso a las autopistas de peaje.

La quiebra del sistema de concesiones privadas dejó una red bastante inconexa de vías de peaje (unos 2.000 kilómetros en la actualidad), que no guarda demasiada coherencia con posibles criterios funcionales, territoriales o económicos. La mayor parte de los concesionarios son sociedades privadas. La participación pública en el sector, canalizada a través de la Empresa Nacional de Autopistas, se limita a unos 300 kilómetros, localizados en tres itinerarios cuyas concesiones fueron intervenidas por el Estado ante la incapacidad de los concesionarios iniciales para hacer frente a sus compromisos financieros. Ninguna de las autopistas gestionadas por ENAUSA produce beneficios en la actualidad.

Ante el fracaso del sistema concesional y los elevados costes que éste había supuesto para el Estado, el Plan General de Carreteras 84-91 optó por la alternativa de las autovías, procurando aprovechar en lo posible las carreteras existentes. Como consecuencia de ello, alrededor de las dos terceras partes de la red viaria de gran capacidad está integrada hoy por autopistas y autovías libres gestionadas directamente por el Estado, la mayor parte de las cuales (unos 3.500 kilómetros) carecen de itinerario alternativo.

Esta situación condiciona fuertemente las posibles estrategias a adoptar en relación al modelo futuro de red de gran capacidad, al no resultar viable el sistema de peaje tradicional en la red de autovías actual. En efecto, la adaptación de las actuales autovías a una explotación con peaje exigiría modificar la práctica totalidad de los enlaces existentes, así como reducir significativamente el número de los mismos para que los costes de explotación hicieran factible el sistema. Las dificultades de todo tipo inherentes a una adaptación de este tipo, y los altos costes en que sería necesario incurrir para ello, aconsejan descartar de antemano tal posibilidad.

Debido a ello, la aplicación de la fórmula del peaje como mecanismo de obtención de ingresos de la carretera se encuentra limitada de entrada, en nuestro país, a las dos posibilidades siguientes:

- Explotación con peaje únicamente de las nuevas autovías construidas en el marco del PDI

■ Implantación de una modalidad de peaje diferente a la tradicional, bajo la forma de bonos o derechos de uso que autorizan a circular por la red de gran capacidad

### 3.1.1. Peaje en las nuevas autovías

Una de las alternativas principales barajadas hasta ahora para obtener recursos financieros de la carretera ha sido la implantación de un peaje blando en todas las nuevas autovías que se construyan en el futuro, manteniendo el uso libre de las autovías actuales que carecen de itinerario alternativo.

La ventaja fundamental de esta alternativa es que, al tratarse de vías nuevas, pueden diseñarse desde el principio para su explotación con peaje, implantando los métodos tecnológicamente más avanzados y manteniendo itinerarios alternativos gratuitos (los tramos que están ya en construcción, unos 1.000 kilómetros, serían en todo caso difícilmente reconvertibles). El precio pagado por el usuario en estas nuevas vías estaría justificado por su elección de una opción de mayor calidad a la de la carretera paralela convencional.

Ahora bien, tanto si se incluyen en la red de peaje blando los tramos de las autovías ya construidas que disponen de carretera alternativa, como si se excluyen, el modelo final resultante de red de gran capacidad sería:

■ territorialmente desequilibrado, en la medida en que las vías sujetas a peaje se concentrarían en las regiones menos desarrolladas, penalizando a los territorios de menor potencial económico y creando agravios comparativos entre unas regiones y otras;

■ funcionalmente incoherente, ya que los itinerarios de peaje serían justamente los de menor tráfico, lo cual daría lugar a una infrautilización de las nuevas vías tanto más acusadas cuanto más elevadas fueran las tarifas correspondientes;

■ de escasa potencia recaudatoria, debido a la debilidad de los tráficos en los itinerarios de peaje, la necesidad de establecer tarifas muy moderadas para que la distribución del tráfico entre carretera y autovía sea equilibrada, y los sobre-

costes en que sería necesario incurrir para adecuar las nuevas vías a una explotación con peaje.

Todo ello hace de esta alternativa una solución difícilmente justificable, tanto desde una perspectiva territorial como funcional, además de económicamente ineficaz. Por otro lado, se trata de una alternativa que, lejos de contribuir a reducir la heterogeneidad de la red, la refuerza, introduciendo una nueva categoría de vías de gran capacidad (las autovías sujetas a peaje blando) que acentúa aún más la incoherencia del modelo final resultante.

### 3.1.2. Peaje extendido a toda la red de gran capacidad

Como ya se ha señalado, dados los altos costes en que sería necesario incurrir para adaptar todas las autovías actuales a un sistema de peaje tradicional, la única solución para hacer viable esta alternativa sería establecer unos bonos de uso de la red estatal de gran capacidad, de adquisición voluntaria, que dieran derecho a sus poseedores a circular por cualquier vía de esta red durante un período de tiempo determinado. Esta figura sería similar a los "derechos de uso" regulados en una Directiva comunitaria aprobada recientemente, relativa a la fiscalidad de los vehículos pesados.

Teniendo en cuenta que la extensión del peaje a toda la red de gran capacidad parece difícilmente compatible con el carácter de excepcionalidad que la Ley de Carreteras atribuye al cobro del peaje en las carreteras gestionadas directamente por el Estado, y que su naturaleza de precio público podría ser cuestionada en el caso de las autovías que carecen de itinerario alternativo, sería aconsejable que una figura de estas características fuera regulada por Ley.

Aunque esta alternativa supondría un nuevo giro en la política de carreteras, su adopción implica un modelo coherente a medio y largo plazo, dentro del cual la red de gran capacidad está sujeta a un precio, que se justifica por la mayor calidad del servicio ofrecido. Constituye, además, una propuesta territorialmente equilibrada, que no establece ninguna discriminación entre diferentes regiones y usuarios de la red de gran capacidad.

El potencial recaudatorio de un peaje extendido a toda la red de gran capacidad sería teóricamente alto, dada la amplitud de dicha red y la inclusión en la misma de los principales corredores de tráfico del país. No obstante, el control del peaje en una red tan abierta y permeable sería muy difícil, lo que constituye uno de los principales inconvenientes de esta alternativa.

Por otro lado, un diseño coherente de la tarifa, que tuviera en cuenta los diferentes niveles de tráfico por corredores y la amplia casuística de los viajes a realizar, según los tipos de usuario, sería sumamente complicado y conllevaría grandes costes de gestión para el usuario. Por el contrario, una tarifa sencilla, que no discrimine en función de corredores y tipos de usuario, podría introducir ineficiencias en la explotación del conjunto de la red.

Por último, debe tenerse en cuenta el fuerte rechazo social que suscitaría la implantación de un peaje en autovías que han venido funcionando hasta ahora en régimen libre y que carecen, en su mayor parte, de itinerario alternativo gratuito.

### ■ 3.2. Fiscalidad específica

Una segunda vía para la obtención de recursos de las infraestructuras viarias es la utilización de determinadas figuras de fiscalidad específica, que gravan actividades directamente relacionadas con el uso de la carretera.

Existen dos figuras impositivas clásicas para repercutir los costes de la infraestructura viaria sobre los usuarios: los tributos que gravan la posesión o utilización de vehículos y los impuestos sobre carburantes.

El interés de cualquiera de estas dos figuras como vía de financiación complementaria está directamente ligado, en todo caso, a la posibilidad de afectar los ingresos obtenidos a la realización de infraestructuras viarias, lo que permitiría independizarlos de las tensiones presupuestarias generales y garantizar un flujo de recursos relativamente constante.

#### 3.2.1. Gravamen afectado sobre vehículos

Este gravamen, si se concibe como un instrumento de repercusión sobre los usuarios del coste ocasionado por el uso de las infraestructuras

**Debe tenerse en cuenta el fuerte rechazo social que suscitaría la implantación de un peaje en autovías que han venido funcionando hasta ahora en régimen libre y que carecen, en su mayor parte, de itinerario alternativo gratuito**

viarias, se aplicaría a todo tipo de vehículos y tendría la naturaleza de impuesto, ya que su exigencia con carácter general desvincula el hecho imponible de cualquier idea de contraprestación. En consecuencia, tendría que ser establecido y regulado por Ley.

La potencia recaudatoria de esta figura depende mucho de la tarifa impositiva que se fije, cuya estructura debería reflejar los diferentes costes de infraestructura ocasionados por cada tipo de vehículos. La regulación del nuevo impuesto tendría que ser compatible con la fiscalidad existente, y en especial con el actual Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, tributo de carácter local que grava el mismo hecho imponible.

Como principales factores negativos hay que destacar la falta de correspondencia entre el pago efectuado y el uso hecho de la red, su efectos desfavorables sobre la presión fiscal y su impacto negativo sobre la competitividad del transporte por carretera.

Por otro lado, un impuesto de este tipo implicaría un doble gravamen para las autopistas de peaje, por lo que sería necesario establecer algún tipo de compensación para los usuarios de estas últimas. Asimismo, podrían reclamarse parte de los ingresos recaudados por otras Administraciones con competencia en materia de carreteras, lo que complicaría el diseño y la gestión de esta figura.

En realidad, se trata de una figura similar en muchos aspectos al peaje en forma de bonos o derechos de uso, con la diferencia de que en este caso se exigiría con carácter general a todos los titulares de vehículos y su devengo sería anual. Al ser el pago obligatorio, la potencia recaudatoria sería superior a la del peaje, si bien, en contrapartida, suscitaría un mayor rechazo que este último, al no ser percibido el pago como contraprestación a un servicio.

Conviene tener en cuenta, en todo caso, que la presión impositiva sobre los vehículos suele ser mucho más alta en los países en los que el uso de la red viaria es mayoritariamente gratuita que en aquéllos que cuentan con extensas redes de peaje, ya que la imposición sobre el vehículo y el peaje constituyen dos formas alternativas de repercutir costes al usuario.

### 3.2.2. Recargo afectado en el impuesto sobre carburantes

El establecimiento de un recargo en el impuesto sobre carburantes constituye otra de las fórmulas clásicas para repercutir los costes de la infraestructura viaria sobre los usuarios. Dicho recargo habría que regularlo por Ley, al ser un elemento directamente determinante de la cuantía de la deuda tributaria.

En relación al impuesto sobre vehículos, la fórmula del recargo tiene la ventaja de que, al gravar el consumo, refleja con bastante exactitud el nivel de utilización de la infraestructura por cada usuario. Asimismo, otra ventaja adicional en relación al citado impuesto serían sus favorables efectos medioambientales, al penalizar directamente el uso de un medio contaminante. El argumento medioambiental es, de hecho, un argumento importante en favor de esta figura, la cual podría tener efectos muy positivos sobre los hábitos de los usuarios del transporte urbano, transfiriendo parte de la demanda al transporte colectivo. Es interesante destacar, en este sentido, que los estudios realizados ponen de manifiesto cierta sensibilidad del usuario urbano del automóvil a los costes percibidos, mientras que en los trayectos interurbanos la repercusión del coste del carburante es mucho menor.

Pero sin duda los mayores atractivos de esta figura residen en su potencia recaudatoria y su facilidad de gestión. A título indicativo, puede señalarse que, con los niveles de consumo actuales, un recargo de 1 peseta por litro puede proporcionar unos 20.000 millones de pesetas anuales. En este caso, sin embargo, sería obligado el reparto de los ingresos obtenidos entre las diferentes Administraciones con competencias en materia de carreteras, lo que exigiría una evaluación previa de los porcentajes del consumo total de carburantes que son imputables a la utilización de carreteras estatales, autonómicas, provinciales y locales.

Los aspectos más negativos de la figura del recargo son su posible efecto inflacionista y su impacto negativo sobre la competitividad del transporte por carretera. Además, lo mismo que en el caso del impuesto sobre vehículos, su aplicación implicaría un doble gravamen sobre las autopistas de peaje, por lo que habría que estable-

cer algún mecanismo de compensación para los usuarios de éstas últimas.

## 4. Conclusiones

La estrecha vinculación existente entre el modo de gestión de la red viaria y su forma de financiación hace imprescindible abordar conjuntamente la definición de un modelo coherente de red a largo plazo y el diseño de la estrategia de financiación de la misma.

Las posibles estrategias a adoptar en relación a este modelo futuro se encuentran fuertemente condicionadas por las características de la red de partida, que constituye el resultado de decisiones tomadas en el pasado. En efecto, el hecho de que la mayor parte de las vías de gran capacidad sean autovías de carácter abierto, con múltiples accesos y sin itinerario alternativo, hace inviable, en la actualidad, una de las fórmulas habituales de repercusión al usuario de los costes de infraestructura viaria, al no resultar factible el sistema de peaje tradicional en tales vías.

A su vez, el carácter gratuito de las autovías actualmente en servicio, situadas en los principales corredores de tráfico del país, desaconseja la implantación de un peaje en las nuevas autovías previstas en el PDI, tanto por razones de coherencia funcional como de equilibrio territorial. Esta solución, además de crear agravios comparativos entre unas regiones y otras, tampoco serviría para aportar un volumen significativo de recursos adicionales para la financiación de la red, dada la debilidad de los tráficos en la mayoría de los itinerarios por los que discurrirán las nuevas autovías.

Descartado, pues, el sistema de peaje tradicional como modo de explotación de la red de autovías (presentes y futuras), el campo de alternativas posibles para el régimen de gestión de la red de gran capacidad quedaría acotado a las siguientes opciones:

- implantación de un peaje en forma de bonos o derechos de uso en todas las vías de gran capacidad, con independencia de que tengan o no itinerario alternativo;
- uso libre de la red de gran capacidad combinado con una fórmula de fiscalidad específica, que permita repercutir sobre los usuarios parte

**Un recargo de 1 peseta por litro puede proporcionar unos 20.000 millones de pesetas anuales**

de los costes ocasionados por el uso de las infraestructuras viarias (gravamen afectado sobre vehículos o recargo afectado en el impuesto sobre carburantes).

Cualquiera de estas alternativas implica un modelo de red territorialmente equilibrado, con gestión homogénea y potencia recaudatoria. Cualquiera de ellas plantea también, como se ha visto, problemas importantes, que sería necesario

analizar y resolver antes de su eventual puesta en práctica. La decisión final, en definitiva, es una decisión política que conlleva un coste evidente, dado el rechazo social que cualquiera de estas fórmulas suscitaría inicialmente. Pero sólo asumiendo ese coste es posible resolver el problema de la financiación de una red viaria de gran capacidad que en el año 2007 sobrepasará los 11.000 kilómetros de longitud. ■